



SNF-Forschungsprojekt im Rahmen des NFP 80

Die Bewältigung von Krisen: Demokratie, Menschenrechte und Föderalismus stärken

Workshop «Epidemiengesetz 2.0: Anpassungen für eine Post-Covid-Ära»
vom 26. Januar 2024:

Protokoll

Präsentation des Vernehmlassungsentwurfs «Teilrevision Epidemiengesetz»

Mike Schüpbach, lic. iur., wiss. Mitarbeiter BAG, Co-Projektleiter Revision EpG und Kathrin Agosti, lic. iur., wiss. Mitarbeiterin BAG im Projekt Revision EpG

Mike Schüpbach eröffnete den Vortrag mit einem kurzen historischen Rückblick zur Entstehung des Epidemien-gesetzes, dessen Erstentwurf bereits 1879 vom Bundesrat vorgelegt worden war¹, in der damaligen Volksabstim-mung jedoch am Impfwang für Pocken scheiterte. Insbesondere hob er die Revisionen der Jahre 1970 und 2012 (Inkraftsetzung 2016) hervor, welche allesamt ihren Anstoss in Umsetzungsschwierigkeiten oder den Erfahrungen während landesweiter Krankheitsausbrüche («spanische» Grippe, Maul- und Klauenseuche, Grippeepidemie, SARS) fanden.²

Auch die Covid-19-Pandemie habe sich hierbei als «Prüfstein» erwiesen und läge der laufenden Teilrevision – wenn auch nicht ausschliesslich – zugrunde. Mit der Revision werde ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt, welcher ein breites Spektrum potenzieller Gesundheitskrisen einschliessen solle. Prioritäres Ziel sei eine «krisenfeste Ge-setzgebung»: Diese solle nicht mehr nur Primärmassnahmen, welche dem Gesundheitsschutz dienten, erfassen, sondern müsse z. B. auch Sekundärmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen abdecken. Ein Be-richt zu den rechtlichen Grundlagen und den Grenzen des Notrechts, welcher im [Postulat \(23.3438\) «Anwendung von Notrecht»](#) gefordert wurde, werde aktuell vom Bundesamt für Justiz (BJ) erarbeitet.

Die wohl grösste Herausforderung der Revision stelle die angemessene Normdichte dar: Obwohl der Gesetzge-bungsleitfaden hohe Anforderungen an Normstufe und Normdichte stelle³, kollidiere dieses Erfordernis mit dem unvorhersehbaren und dynamischen Charakter einer Krise. Dieses Spannungsverhältnis zwischen einer breiten Anwendbarkeit des Gesetzes und der notwendigen Bestimmtheit der Normen gälte es mit dem neuen Geset-zesentwurf nun aufzulösen.

Kathrin Agosti fuhr mit der Erläuterung des Ablaufes des Revisionsprojekts sowie des allgemeinen – hier aller-dings mit Besonderheiten versehenen – Gesetzgebungsprozesses fort. Aktuell befände sich die Revision noch in

¹ Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung betreffend den Gesetzesentwurf über Einrich-tungen und Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung gemeingefährlicher Epidemien vom 18. Dezember 1879, BBl 1880 I 53 ff.

² Vgl. hierzu ausführlich KLEY ANDREAS, «Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lö-sungen.» - Ein staatsrechtliches Lehrstück zu Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 2020, S. 268 ff., S. 270 ff.

³ Vgl. Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 4. Aufl., Bern 2019, N. 148, N. 717 ff. Vgl. statt vieler BGE 147 I 450 E. 3.2.1 S. 453.

der Anfangsphase: Nach Ende der Vernehmlassung⁴ am 22. März 2024 würde diese ausgewertet und der zugehörige Vernehmlassungsbericht⁵ erstellt. Der überarbeitete Gesetzesentwurf sowie die bundesrätliche Botschaft würden voraussichtlich in der ersten Hälfte 2025 verabschiedet, sodass 2025 nachfolgend die parlamentarische Phase beginnen könne. Der frühestmögliche Termin der Inkraftsetzung werde ab 2027 erwartet.

Der Gesetzgebungsprozess sei hier insofern besonders, als eine unüblich grosse Menge an Material (Evaluierungen, Berichte) vorläge. Nach deren Sichtung seien über 800 Änderungsanliegen entnommen, kategorisiert und anhand von Änderungsthesen in Stakeholder-Workshops diskutiert worden. Mit Arbeitspapieren zu den einzelnen Revisionsbereichen (vgl. Ausführungen zum Normkonzept im Gesetzgebungsleitfaden⁶) seien schliesslich Empfehlungen (inkl. Variantenvorschläge) zuhanden des Departementsvorstehers erarbeitet und anschliessend in den entsprechenden Erlassentwurf umgemünzt worden. Von der Revision nicht erfasst seien mitunter zwei Bereiche: Einerseits der Einbezug der Wissenschaft⁷, welcher in einem separaten Projekt mittels einer Rahmenvereinbarung zwischen dem Bund und den Wissenschaftsorganisationen⁸ umgesetzt werden soll, sowie andererseits die Krisenorganisation des Bundes. Letztere sei nicht beim BAG angesiedelt und somit nicht Teil des VE-EpG⁹, sondern würde in einer separaten Krisenverordnung in einem Projekt der Bundeskanzlei (BK) sowie des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) geregelt.

Die beiden Referierenden präsentierten abschliessend ausgewählte Inhalte der Revisionsvorlage, wobei das dreistufige Lagemodell im Vordergrund stand. Das ehemals nur aus zwei Lagen bestehende Modell, sei in der Covid-19-Pandemie zum ersten Mal in seiner seit der Revision von 2012 eingeführten «dreilagigen» Variante zur Anwendung gelangt. Hier habe sich in folgenden Bereichen Optimierungsbedarf gezeigt:

- *Besondere Lage*: Die besondere Lage solle beibehalten, jedoch konkretisiert werden. Insbesondere gälte es, den Begriff der «Gefährdung der öffentlichen Gesundheit» (Art. 5a VE-EpG) anhand ausgewählter Kriterien zu definieren: So würden neu die Ansteckungs- und Ausbreitungsgefahr eines Erregers, die Häufigkeit und Schwere der Krankheitsfälle aufgrund eines bestimmten Krankheitserregers in bestimmten Bevölkerungsgruppen, die Sterblichkeit aufgrund eines bestimmten Krankheitserregers sowie die Überlastung des Gesundheitswesens in die Beurteilung einbezogen. Auf Schwellenwerte würde – als Konsequenz des angetönten Spannungsverhältnisses zwischen Normdichte und erforderlichem Handlungsspielraum – bewusst verzichtet. Die Vorbereitung auf eine Krise solle gestärkt werden (Art. 6a u. 8 VE-EpG). Darüber hinaus würde der Übergang von der normalen in die besondere Lage und *vice versa* geschärft, indem der Lagewechsel durch den Bundesrat förmlich festgestellt und gleichzeitig mit diesem Entscheid über die Grundsätze der Pandemiebekämpfung beschlossen werden müsste (Art. 6b VE-EpG). Die bisherige Zuständigkeitsverteilung aber solle beibehalten werden: Die Kantone blieben weiterhin für den Erlass von Massnahmen nach Art. 30–40 VE-EpG zuständig, sofern der Bundesrat die

⁴ Vgl. Teilrevision des Epidemiegengesetzes, Vernehmlassung 2023/50, <https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/50/cons_1> (zuletzt besucht am 31.1.2024).

⁵ Eidgenössisches Departement des Innern (EDI), Teilrevision des Epidemiegengesetzes, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 29. November 2023, <https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/50/cons_1> (zuletzt besucht am 31.1.2024).

⁶ Vgl. hierzu Gesetzgebungsleitfaden (Fn. 3), N. 105, N. 162 ff.

⁷ Vgl. Bundesrat, Bundesrat regelt Einbezug der Wissenschaft in Krisen, Medienmitteilung vom 8. Dezember 2023, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-99270.html>> (zuletzt besucht am 31.1.2024).

⁸ Vgl. Verhaltenskodex für die Mitglieder des *Nationalen wissenschaftlichen Beratungsnetzwerks* vom 8. Dezember 2023; Zusammenarbeitvereinbarung betreffend Organisation wissenschaftlicher Beratung der Bundesverwaltung in Krisenfällen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und swissuniversities, dem ETH-Rat, dem Schweizerischen Nationalfonds, Innosuisse, dem Akademienverbund a+ und dem Schweizerischen Wissenschaftsrat vom 8. Dezember 2023, beide abrufbar unter <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99270.html>> (zuletzt besucht am 31.1.2024).

⁹ Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten (Epidemiegengesetz, EpG), Vernehmlassungsentwurf vom 29. November 2023, <https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/50/cons_1> (zuletzt besucht am 31.1.2024).



betreffende Materie nicht selbst abschliessend geregelt habe (Art. 6d Abs. 2 VE-EpG). Sofern die epidemiologische Situation dies allerdings erfordere, bleibe es den Kantonen nach wie vor möglich – ganz im Sinne des «Tessiner Fensters» – weitergehende Massnahmen vorzusehen.

- **Zusammenarbeit Bund–Kantone:** Die Zusammenarbeit werde nun klar gesetzlich geregelt (Art. 75 ff., Art. 6d VE-EpG sowie Art. 3a Abs. 1 lit. c u. Art. 10 VE-VIG).
- **Einbezug des Parlaments:** Die parlamentarische Beteiligung bilde Teil der durch zwei parlamentarische Initiativen¹⁰ angestossenen ParlG-Revision. Die dortigen Änderungen würden aber dennoch teilweise parallel im VE-EpG abgebildet. Betreffend die angestrebte Revision sei auf die zugehörige Vorlage¹¹ zu verweisen.
- **Bekämpfung inkl. Massnahmen an der Grenze:** Die bisherigen Art. 40 ff. EpG¹² seien seit den 1970er-Jahren unverändert übernommen worden. In der Krise habe sich gezeigt: Die Massnahmen gegenüber der Bevölkerung seien sehr offen geregelt gewesen. Deshalb seien die Bekämpfungsmassnahmen nun wo möglich und notwendig konkretisiert worden. Der Massnahmenkatalog des Bundes (insb. im Bereich öffentlicher Verkehr) sei bereits für die Normallage erweitert worden, wo das zur Vermeidung eines «föderalistischen Flickenteppichs» sinnvoll sei. Insbesondere dieser Massnahmenartikel (Art. 40 ff. VE-EpG) sei vom Dilemma «Normdichte c. Handlungsfähigkeit» besonders geprägt gewesen und habe die Revision vor grosse Hürden gestellt: Die hohe Unsicherheit über Ursachen, Folgen und geeignete Bekämpfungsmassnahmen habe eine konkrete Verankerung möglicher Massnahmen erschwert.
- **Finanzhilfen:** In der Covid-19-Pandemie habe sich gezeigt, dass für die Anrufung der gesundheitspolizeilichen Massnahmen (Primärmassnahmen) auch die besondere Lage ausgereicht hätte. Erst die Sekundärmassnahmen hätten die Ausrufung der ausserordentlichen Lage erforderlich gemacht, da dem Bundesrat kein geeignetes Mittel zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen zur Verfügung gestanden habe und er daher auf Notrecht habe zurückgreifen müssen. Die damit verbundenen hohen wirtschaftlichen Kosten für die Unternehmen sollten nun mit geeigneten Finanzhilfen im VE-EpG in einer nächsten Krise abgedeckt werden können. Das BAG schlage hier zwei mögliche Regelungsvarianten vor: Entweder würde auf eine gesetzliche Regelung verzichtet und in einer Krise wiederum via Notrecht legiferiert oder dem Bundesrat würde über die Art. 70a–70f VE-EpG die Möglichkeit eingeräumt, bei Bedarf Finanzhilfen bereitzustellen. Dieser zweite Vorschlag stiess bei den Workshop-Teilnehmenden auf Zustimmung.

Mike Schüpbach und Kathrin Agosti schlossen ihren Vortrag mit einer Darstellung der besonderen Herausforderungen während der Gesetzesrevision.

Die Perspektive der Kantone – Eine Stellungnahme der GDK

Seraina Grünig, lic.rer.soc., Projektleiterin GS–GDK

Nach kurzer Vorstellung der GDK, betonte Seraina Grünig die wesentliche Unterstützung der Kantone durch die GDK im Rahmen der Krisenbewältigung. So habe die GDK die Anliegen der Kantone aufgenommen und gebündelt an den Bund übergeben können. Sie habe den Informationsfluss sicherstellen können und stets den Austausch mit dem EDI, dem BAG sowie anderen Konferenzen, Verbänden und Organisationen gepflegt. Für die GDK stehe es ausser Frage, dass die Bewältigung der Covid-19-Pandemie ohne das EpG vor noch viel grösseren Herausforderungen gestanden hätte. Sie begrüsst daher die vom Bundesrat vorgelegte Revisionsvorlage in ihren Grundsätzen.

¹⁰ Vgl. pa.Iv. SPK-N (20.437) Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern vom 29. Mai 2020 u. pa.Iv. SPK-N (20.438) Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen vom 29. Mai 2020.

¹¹ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) (Verbesserungen der Funktionsweise des Parlaments, insbesondere in Krisensituationen), Änderung vom 17. März 2023, BBl 2023 784 f.

¹² Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz; EpG; SR 818.101).

Im Rahmen der normalen Lage sei die Aufteilung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen (insbesondere der Vollzug) gut eingespielt und sodann funktional. Mithin bestünde hier kein Bedürfnis einer Revision. Anderes aber habe sich in der besonderen Lage gezeigt: Wie in der normalen Lage seien auch hier die Kantone nach wie vor hauptsächlich für den Massnahmenerlass zuständig. Dies führe teilweise zu Unterschieden zwischen den Kantonen. Die GDK erachte die Präsenz der Kantone wie auch die föderalen Ausprägungen als berechtigt und zielführend. Der «Laborföderalismus» – zu denken sei an das Beispiel Graubünden und die schliesslich bundesweit eingeführte Massentest-Strategie – habe die Vorteile dieser Verteilung klar aufgezeigt.

Die GDK habe jedoch erkannt, dass der Föderalismus an Grenzen stossen und der sich präsentierende «Flickenteppich» der Gesellschaft teilweise nur schwer erklärt werden könne. Daher habe die GDK Empfehlungen¹³ ausgearbeitet, welche auf eine unverbindliche Harmonisierung der Massnahmen abzielten. Aus Sicht der GDK hätte man öfters etwas früher handeln und auch die Gesundheit der Wirtschaft und Gesellschaft besser im Blick haben müssen. Der Bund habe zu Beginn der Covid-19-Krise von seiner eigenen Massnahmenkompetenz in Art. 40 ff. EpG pflichtgemäss Gebrauch gemacht, was die GDK auf jeden Fall begrüsse. Schwierigkeiten aber seien aufgetreten, als nach dem Wechsel von der ausserordentlichen in die besondere Lage der Bund untätig geblieben war und in der Erwartung, die Kantone würden ihre Verantwortung nun selbst wahrnehmen, keine Massnahmen mehr erlassen hatte. Die Kantone hatten ihrerseits keine Massnahmen erlassen, da sie davon ausgingen, dass der Bund wie zu Beginn der Krise, ins Geschehen eingreife. Die Kantone wünschen sich eine stärkere strategische Führung des Bundesrates, um solche Zuständigkeitskonflikte in zukünftigen Krisen zu verhindern.

Betreffend die Schwierigkeiten des Lage-Wechsels seien die Änderungen des VE-EpG zwar im Sinne der GDK, bedürften aber noch weiterer Verbesserung: Die Vorbereitungsphase erfordere einen intensiven Dialog zwischen dem Bund und den Kantonen. Allerdings habe sich beim Wechsel von der normalen in die ausserordentliche Lage gezeigt, dass die Kantone sehr stark mit ihren eigenen Aufgaben beschäftigt gewesen seien. Die GDK habe damals grosse Koordinationsarbeit geleistet. Nach Ansicht der GDK sollte dies im erläuternden Bericht deutlicher hervorgehoben und die zuständigen Fachkonferenzen ausdrücklich genannt werden. Auch sollte der Ausstieg aus der besonderen Lage noch klarer definiert werden, da sich schliesslich die Lockerung der Massnahmen genauso schwierig wie deren Einführung erweisen könne. So fordere die GDK einen Bericht des Bundesrats, worin dieser darlegen müsse, inwiefern er die Rückkehr in die besondere Lage und die Aufhebung der Massnahmen regeln wolle. Abschliessend sei es ein Anliegen der GDK, den Kantonen auch in einer ausserordentlichen Lage weitergehende Massnahmenmöglichkeiten zu übertragen, sofern die epidemiologische Lage dies erfordert.

Seraina Grünig fasste in einem kurzen Fazit die wichtigsten Erkenntnisse zusammen und wies nochmals darauf hin, dass das EpG nicht nur ein «Krisengesetz», sondern auch in einer normalen Lage anwendbar sein müsse. Abschliessend hob sie die Bereitschaft der Kantone hervor, in einer besonderen Lage Zugeständnisse an den Föderalismus zu machen, als Gegenleistung des Bundes aber dessen strategische Gesamtführung erwarte.

Die Perspektive der Rechtswissenschaft – Eine Stellungnahme des IFF

Bernhard Waldmann, Prof. Dr. iur., Co-Direktor Institut für Föderalismus

Prof. *Bernhard Waldmann* hob vorweg die Bedeutung der Gesetzgebung für Krisenlagen hervor, woraufhin er die Revisionsvorlage einer kritischen Würdigung aus einer (rechts-)wissenschaftlichen Perspektive unterzog. Mit Blick auf drei Schwerpunkte – dreistufiges Lagemodell, Stellung der Kantone und Finanzen – trug er aus rechtswissenschaftlicher Sicht begrüssenswerte sowie verbesserungswürdige Inhalte vor.

- *Vorbereitungsphase*: Wie bereits in den vorausgehenden Referaten gefordert, plädierte auch *Bernhard Waldmann* für eine Konkretisierung des Begriffs der «Gefährdung der öffentlichen Gesundheit» und lobte Wahl und Grad der im VE-EpG vorgesehenen Konkretisierung. Ergänzt durch eine zugehörige Verord-

¹³ Vgl. Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren, GDK-Empfehlungen zu Covid-19-Massnahmen zuhanden Kantone in der «normalen Lage», Definition des Prozesses vom 20. Mail 2022, <<https://www.gdk-cds.ch/de/praevention-und-gesundheitsfoerderung/neues-coronavirus>> (zuletzt besucht am 31.1.2024).



nung, würde diese Regelung durchaus von Nutzen sein. Auch die nun gesetzlich verankerte Vorbereitungsphase sei begrüßenswert, werfe allerdings die Frage auf, ob die «Phase» nicht auf die Stufe einer separaten – zur normalen und besonderen Lage zusätzlichen – «Lage» angehoben werden sollte. Schliesslich sei mit dem Eintritt der Vorbereitungsphase nach Art. 8 VE-EpG eine teilweise Verschiebung der Zuständigkeiten an den Bundesrat verbunden, was in einer normalen Lage – wozu auch die Vorbereitungsphase zähle – mit Blick auf die dort herrschende, klar (verfassungsrechtlich!) geregelte Zuständigkeitsverteilung mehr als fraglich scheine.

- **Besondere Lage:** Insbesondere sei erfreulich, dass der Eintritt in die besondere Lage nun einen formellen Entscheid des Bundesrates fordere. Gleiches gelte für die Definition der Ziele und Grundsätze im Rahmen der Vorbereitungsphase. Nicht geklärt worden aber sei die Form des förmlichen Bundesratsbeschlusses; der Referent schlug vor, den geforderten Bundesratsbeschluss in eine Verordnung zu kleiden, die für die jeweilige Epidemie als Dach- oder Rahmenverordnung für einzelne Regelungen (Spezialverordnungen) dienen könnte. In dieser Verordnung könnten neben der Feststellung der besonderen Lage die konkrete Regelung der Krise und die notwendigen Grundsätze (wie bspw., ob die Massnahmen des Bundesrates abschliessend seien oder kantonale Regelungsspielräume bestünden) festgelegt werden. Zu präzisieren sei mithin Art. 40 ff. VE-EpG, welcher nach wie vor von «können» und nicht von «müssen» spreche. Sofern tatsächlich eine Bedrohung fundamentaler Rechtsgüter in Frage stehe, dürfe es nicht vom Ermessen des Bundes abhängig gemacht werden, ob dieser handle. Der Referent forderte hier eine eindeutige Pflicht («Der Bundesrat trifft Massnahmen [...]»), um Kompetenzkonflikte wie im Sommer 2020 zu verhindern. Regelungsbedarf bestünde zudem anlässlich der Aufhebung der besonderen Lage, welche bislang *eo ipso* hinfällig werde, sobald die Anwendungsvoraussetzungen nicht mehr gegeben seien. Schliesslich könne eine besondere Lage sogleich wieder drohen – wie im Sommer 2020 –, sodass Vorbereitungen erneut getroffen werden können müssten. Dies spreche wiederum für eine Definition der Vorbereitungsphase als eigene «Lage».
- **Ausserordentliche Lage:** Hier äusserte sich der Referent sehr klar und unterbreitete zwei mögliche Regelungsvarianten: Prioritär forderte er die Abschaffung der ausserordentlichen Lage. So verweise Art. 7 VE-EpG lediglich auf die Notverordnungscompetenz des Bundesrates in Art. 185 Abs. 3 BV¹⁴. Man könne diesen Verweis formell festhalten oder aber gänzlich auf den Artikel verzichten. Wolle man an einer dritten (oder vierten) Lage tatsächlich festhalten, müssten weitere Kriterien definiert werden, welche das zusätzliche Eskalationspotenzial einer über der besonderen Lage liegenden Stufe sowie das Ungenügen der Massnahmen nach Art. 40 ff. VE-EpG zum Ausdruck brächten. Sofern weniger die Massnahmen an sich eine ausserordentliche Lage ausmachen würden, sondern die Dringlichkeit im Fokus stünde, seien Regelungen zu (noch) schnelleren Verfahren oder Einschränkungen der kantonalen und parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten denkbar.
- **Stellung der Kantone:** Nach einer kurzen Einführung der verfassungsrechtlichen Grundlagen betreffend die Stellung der Kantone im Bundesstaat, wies der Referent darauf hin, dass eine Einschränkung der Anhörungspflicht nach Art. 45 Abs. 2 BV zwar möglich sei, allerdings gesetzlich geregelt werden müsse. Das «Tessiner Fenster», welches nun *expressis verbis* vorgesehen sei, würde wohl zu einem erneuten «Flickenteppich» oder «Pandemietourismus» in angrenzende, weniger strenge Massnahmen vorsehende Kantone führen. Hier könne zwar auf die Koordinationspflicht der Kantone verwiesen werden, doch sollte der Grundsatz gelten, dass bei Notwendigkeit einheitlicher Bestimmungen der Bund regeln müsse. Ein gesamtstaatliches Interesse zu befriedigen, sei den Pflichten des Bundes angehörig und könne nicht mit Rückgriff auf die Koordinationspflicht von sich gewiesen werden. Ohnehin bestünde bezüglich der Koordinationspflicht insofern eine Unklarheit, als im Vorentwurf verschiedene Begriffe verwendet würden («in gegenseitiger Absprache»; «Anhörung»). Der Referent warf hier die Frage in den Raum, ob dies gewollt oder Zufall sei – auf jeden Fall müssten die Formalitäten diesbezüglich klarer geregelt werden.
- **Finanzielle Aspekte:** Abschliessend ging der Referent auf die neu vorgesehene Regelung der Finanzhilfen ein, deren Aufnahme er durchaus als sinnvoll und richtig erachte. Fragen aber würden sich mit Blick auf das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2–3 BV) ergeben: Entsprechend diesem, aus

¹⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).



der Finanzwissenschaft stammenden Grundsatz solle eigentlich derjenige die Kosten tragen, welcher auch den Nutzen aus einer Aufgabe ziehe. So sei dieser verpflichtet, die Aufgabe zu finanzieren und hierfür die Verantwortung zu tragen. Die Umsetzung dieses Prinzips sei im vertikalen Verhältnis äusserst schwierig und werde im VE-EpG nicht konsequent verfolgt. Es wirke stossend, dass die Kantone «überall auch etwas mithelfen» müssten, wenn sie «in Teilen» Profite daraus zögen. Würde das Beispiel der Landesverteidigung (insb. Art. 58 BV) – einer klaren Bundesaufgabe! – betrachtet, müssten dieser Logik folgend die Kantone die Kosten ebenfalls mittragen, da sie vom Schutz des gesamten Landes schliesslich auch profitierten. Der Referent merkte hier allerdings an, dass die Frage wohl eher politischer Natur und rechtlich nur schwer fassbar sein dürfte. Abschliessend sprach *Bernhard Waldmann* kurz die als Variante vorgeschlagenen «Finanzhilfen» für erhebliche Umsatzeinbussen von Unternehmen an. Aus der Perspektive der Unternehmen handle es sich dabei wohl eher um Entschädigungen. Der vorgeschlagenen Regelung schein aber eher das Konzept einer strukturpolitischen Massnahme zugrunde zu liegen, mit welcher Subventionen gewährt werden, um eine drohende Rezession der gesamten Wirtschaft zu vermeiden.

Erkenntnisse aus den kantonalen Analysen zum Covid-19-Krisenmanagement der Kantone

Andreas Balthasar, Prof. Dr., Senior Consultant Interface Politikstudien

In einem letzten Referat präsentierte *Prof. Andreas Balthasar* eine Zusammenfassung der konsolidierten Evaluationen der Kantone, welche demnächst auf der Website der Konferenz der Kantonsregierungen verfügbar sein würden. Nach kurzer Vorstellung von Interface sowie der Erläuterung der bei den Evaluationen verfolgten Methoden, nahm der Referent Bezug auf die Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse in der Revisionsvorlage. Diese habe das Gros der Erkenntnisse aus den Evaluationen in ihren Entwurf einbezogen, wobei allerdings zwei Differenzen vorlägen:

- Aus den Evaluationen der Kantone geht hervor, dass die Kantone den zusätzlichen Kompetenzen (z.B. betr. öffentlicher Verkehr) kritisch gegenüberstehen, welche dem Bundesrat in der Vorbereitungsphase und damit der normalen Lage übertragen werden sollten. Sie würden in der normalen Lage bevorzugt sich selbst in der Führung sehen wollen.
- Weiter machten die kantonalen Evaluationen deutlich, dass sich die Kantone im Rahmen der Finanzhilfen gegen die erste Variante eines Verzichts der Regelungen stellen würden. Die zweite Variante einer Grundsatzregelung der Entschädigungen («Finanzhilfen») aber würde von ihnen in den Evaluationen befürwortet.

Zu vielen Revisionsinhalten sei eine klare Aussage mithin schwierig, da sich die meisten Evaluationen der Kantone dazu gar nicht äusserten.

Im Grunde hätten Bund und Kantone – mit wenigen Ausnahmen – angemessen und zeitgerecht auf die Covid-19-Krise reagieren können. Gleichwohl sei die Krisenvorbereitung in Teilen mangelhaft und das Krisenmanagement ungenügend gewesen, sodass die Effizienz und die Effektivität des bundesrätlichen Handelns und der Kantone teilweise erheblich beeinträchtigt worden seien. In der Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2023 zuhanden des BAG hätte er zusammen mit seinen Kolleginnen und Kollegen dem Bund und dem BAG daher empfohlen, sich organisatorisch auf die nächste Krise besser vorzubereiten.¹⁵ Bund und Kantone sollten die Gesundheitsversorgung im Falle einer Pandemie verbindlicher regeln sowie weitere Akteure des Gesund-

¹⁵ Balthasar, Andreas; Essig, Stefan; von Stokar, Thomas; Vettori, Anna; von Dach, Andrea; Trageser, Judith; Trein, Philipp; Rubinelli, Sara; Zenger, Christoph; Perrotta, Maria; Weiss, Günter (2022): Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F). Interface Politikstudien Forschung Beratung / INFRAS Forschung und Beratung, Luzern & Lausanne / Zürich & Bern, <<https://www.interface-pol.ch/projekt/evaluation-der-krisenbewaeltigung-covid-19>> (zuletzt besucht am 6.2.2024).

heitswesens beiziehen. Als einziger Referent wies Prof. *Andreas Balthasar* auf den ebenfalls dringend erforderlichen Revisionsbedarf im Bereich der Digitalisierung und des Datenmanagements hin. Als abschliessende Empfehlung hob er den ganzheitlichen Ansatz nochmals hervor und riet, die Pandemie nicht nur als Gesundheitskrise zu betrachten, sondern als eine physische, psychische und soziale Herausforderung anzugehen.

Im Sinne eines Fazits unterstützte auch *Andreas Balthasar* eine Revision des EpG. Auch die sich bereits in Arbeit befindliche Verbesserung der Krisenorganisation der Bundesverwaltung¹⁶ sowie die Neuregelung des Einbezugs der Wissenschaft begrüsst er. Zudem wies er darauf hin, dass die Verbesserung der Krisenorganisation der Kantone sowie deren Pandemieplanung sich in Vorbereitung befinde. Besonderes Augenmerk wollte der Referent zum Schluss auf die Rolle der Parlamente in Pandemien legen und den hier – zusätzlich zu der bereits erfolgten ParlG-Revision – bestehenden Analyse- und Reformbedarf betonen.

Paneldiskussion

Mike Schüpbach, Seraina Grünig, Prof. Bernhard Waldmann und Alexander Jungo, KdK (Leiter Fachstelle NFA) (Moderation: Prof. Andreas Stöckli)

In einer abschliessenden Paneldiskussion wurden teilweise bereits in den Referaten aufgeworfene sowie durch das Publikum eingebrachte Fragen zum Lagemodell, der Kompetenzverteilung und dem Einbezug der Kantone diskutiert.

Zu Beginn erhielt *Alexander Jungo*, welcher sich bis anhin noch nicht geäussert hatte, die Möglichkeit, seine Stellungnahme zum Lagemodell abzugeben. Er erachte dieses als nach wie vor zielführend, und würde an der ausserordentlichen Lage i.S. einer weiteren Eskalationsstufe festhalten. Wohl brauche es Präzisierungen, doch würde mit der Einführung der Vorbereitungsphase ein richtiger Weg eingeschlagen. Allerdings seien hier noch weitere rechtliche Grundlagen erforderlich, welche einen systematischen Einbezug der Kantone vorsähen. Sein grösstes Anliegen sei eine Präzisierung der «Anhörnung der Kantone», indem der Bund zur Anhörung der Kantonsregierungen – und keines anderen kantonalen Organs – verpflichtet würde. Auch *Mike Schüpbach* brachte an dieser Stelle ein, dass er für ein Festhalten an der ausserordentlichen Lage plädiere. Selbst sollte diese nur als Verweis im Gesetz verbleiben, sei dies mit Blick auf die Rechtssicherheit erforderlich. Gleichwohl habe auch er sich die Frage gestellt, inwiefern eine weitere Eskalationsstufe noch funktional sein könne.

Einigkeit bestand mit Blick auf das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, dessen Beibehaltung alle Teilnehmenden befürworteten. *Alexander Jungo* wies hier auf die Schwierigkeit in jenen Fällen hin, in welchen der Bund den Kantonen einen Auftrag erteile, welcher mit hohen Vollzugs- und Folgekosten (z.B. betr. Infrastruktur) verbunden sei und den Kantonen – ohne selber grossen Regelungsspielraum zu erhalten – hohe Kosten verursache. Hier solle der Bund sich an den Kosten klar beteiligen.

Mit Blick auf die Mitwirkungsrechte der Kantone nahm *Mike Schüpbach* die von *Bernhard Waldmann* gestellte Frage nach dem Unterschied von «Anhörnung» und «in Absprache» auf: So handle es sich bei Letzterer um eine stärkere Ausprägung, welche einerseits verbindlich sei und fordere, dass Bund und Kantone gemeinsam Lösungen antizipierten. Hier fügte *Mike Schüpbach* an, dass ein Einbezug der Kantone in das Koordinationsorgan EpG sehr wohl sinnvoll sei, doch von einem ständigen paritätischen Organ eher Abstand genommen werden sollte. Der Bundesrat habe diesbezüglich entschieden, dass man in den ordentlichen Strukturen bleiben wolle. Auch *Alexander Jungo* stimmte dieser Aussage zu und plädierte für ein Festhalten an den ordentlichen Gremien. Wichtiger sei der Einbezug der Kantone in die entscheidungsvorbereitenden Gremien, welche selbst keine Entscheidungsbefugnisse besässen. Die Verantwortlichkeiten dürften nicht vermischt werden.

¹⁶ Bericht des Bundesrates betreffend die verbesserte Krisenorganisation der Bundesverwaltung vom 29. März 2023 in Erfüllung der Po. FDP (21.3205) «Rolle des Bundesstabes für Bevölkerungsschutz im Rahmen der Covid-19-Pandemie» vom 17. März 2021, Po. SPK-S (21.3449) «Strategisches Krisenmanagement» vom 25. März 2021 und Po. GLP (22.3343) «Endlich die institutionelle Krisenresistenz des Bundesrates sicherstellen» vom 18. März, <> (zuletzt besucht am 31.1.2024).



An die Frage der Mitwirkung schloss jene der Rolle der Fachkonferenzen an: *Seraina Grünig* erinnerte an dieser Stelle an gewisse Spannungsfelder, welche sich im Rahmen der Krise in diesem Zusammenhang ergeben hätten. Die Abhandlung der Kantonskonsultationen via GDK sei während der dringlichsten Phase der Pandemie sicherlich von Nutzen gewesen, um die Sicht der Kantone rasch in die Entscheide des Bundes einzubringen. Doch die GDK sehe ein, dass mit dem Rückgang der Dringlichkeit der Anspruch der Kantonsregierungen als direkte Konsultationspartner des Bundes Überhand nahmen. *Alexander Jungo* verwies in diesem Zusammenhang auf den Schlussbericht der KdK vom April 2022, der eine Anhörung von Vorständen einzelner Direktorenkonferenzen in Fällen absoluter Dringlichkeit vorsieht, im Allgemeinen aber fordert, dass jeweils die Kantonsregierungen konsultiert werden. *Thomas Minger* schloss den Block mit der Bemerkung ab, dass die interkonferenzielle Ebene gestärkt werden solle und bereits jetzt aufgrund der Erfahrungen in der Pandemie eine viel intensivere Absprache und Zusammenarbeit gepflegt werde.

Als Schlusswort forderte *Prof. Andreas Stöckli* die Panel-Teilnehmenden dazu auf, eine Bestimmung zu nennen, welche im jetzigen Revisionsentwurf noch fehle, angepasst oder gestrichen werden müsse. *Bernhard Waldmann* hielt hier daran fest, Art. 7 EpG und damit die ausserordentliche Lage wegzulassen. Gleichermassen kurz fiel die Antwort von *Alexander Jungo* aus, welcher als anzuhörendes Organ die Kantonsregierungen verankern wollte. *Mike Schüpbach* sprach sich für einen weiteren Ausbau der Zuständigkeiten in der besonderen Lage aus und *Seraina Grünig* wünschte sich die Streichung der Bestimmung, welche eine gemeinsame Festlegung der Spitalkapazitäten durch Bund und Kantone fordert; die Kompetenz für die Gesundheitsversorgung komme grundsätzlich den Kantonen zu.